

Jurisprudencija, 2005, t. 77(69); 58–64

VIETOS SAVIVALDOS ESMĖ IR SOCIALINĖ PASKIRTIS VISUOMENĖJE

Dr. Andrejus Novikovas

Mykolo Romerio universiteto Viešojo administravimo fakulteto
Policijos teisės ir veiklos katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius
Telefonas 274 06 24
El. paštas andrejus@mruni.lt

*Pateikta 2005 m. spalio 19 d.
Parengta spausdinti 2005 gruodžio 19 d.*

Pagrindinės sąvokos: savivalda, vietos savivalda, valdymas, valstybės institutai, demokratija.

S a n t r a u k a

Publikacijoje autorius bando atskleisti vietos savivaldos esmę, jos paskirtį visuomenėje. Straipsnyje analizuojamas termino savivalda reikšmė – šis terminas vartojamas įvairiuose moksluose (pavyzdžiui, kibernetikoje, sociologijoje, valdyme, teisėje ir kt.). Taip pat atskleidžiama termino vietos savivalda prigimtis bei pateikiami pirminiai jo apibūdinimai, apibrėžimai.

Straipsnyje analizuojami savivaldos ir valdymo santykiai. Pateikiami valdymo apibūdinimai plačiaja ir siaurąja prasme. Įvardijami sąvokas savivalda ir valdymas skiriantys ir vienijantys bruožai.

Didelis dėmesys skiriamas vietos savivaldos ir valstybės institutų tarpusavio santykiui, gilinamasi į šių institutų tarpusavio priešiško priežastis, kurios nagrinėjamos vietos savivaldos teorijose (laisvos bendruomenės, visuomeninės vietos savivaldos, valstybinės savivaldos, dualizmo teorijose). Straipsnyje pateikiami teritorinės savivaldos valdžios ir valstybinės valdžios tarpusavio skirtumai, įvardijami keli teritorinės savivaldos valdžios ir valstybinės valdžios skirtumai.

Be to, straipsnyje nemažai dėmesio skiriama demokratijos idėjoms, kurias autorius tiesiogiai sieja su pažangios vietos savivaldos formos išsivystymu.

Įvadas

Atkūrusi Nepriklausomybę, Lietuvos Respublika pasirinko demokratinės teisinės valstybės kelią. Vienas žymiausių Lietuvos mokslininkų P. Leonas teigė, jog „tikrai demokratinė valstybės sutvarkymo forma ligi paskutinių buvo laikų laikoma tinkamiausia, kad galėtų būti kuriamos patogiausios plačioms minioms kultūrinio gyvenimo formos“ [1, p. 35]. Demokratijos įgyvendinimas neįmanomas be piliečių tiesioginio dalyvavimo visuomenės valdymo procese ir priimant sprendimus politiniais, ekonominiais, saugumo, kultūriniais, ekologiniais ir kitais savivaldos bendruomenei rūpimais klausimais. Todėl vienas iš būtinų demokratinės valstybės atributų yra išplėta vietos savivalda. Lietuvoje vietos savivaldos metodologinius klausimus nagrinėjo keletas mokslininkų iš kurių galima būtų paminėti A. Astrauską, P. Kūrį, S. Paulauską, G. Žilinską, kitus mokslininkus.

Straipsnyje keliama problema, kad dabartiniu metu, stiprėjant savivaldybių įtakai visuomenės gyvenime, trūksta konceptualių teorijos tyrimų analizuojant vietos savivaldos paskirtį visuomenėje, nustatant jos santykį su vykdomąja bei įstatymų leidžiamąja valdžia, išryškinat demokratijos idėjų atspindį vietos savivaldoje.

Darbo tikslas – atskleisti vietos savivaldos esmę, jos socialinę paskirtį visuomenėje. Šiam tikslui pasiekti straipsnyje numatomi keli uždaviniai:

- atskleisti vietos savivaldos prigimtį;
- atskleisti *savivaldos* ir giminingos *valdymo* kategorijos santykį;
- atskleisti vietos savivaldos ir valstybinių institutų santykį;
- analizuoti demokratijos idėjų įtaką vietos savivaldai.

Termino *vietos savivalda* prigimtis

Etimologiškai žodis *savivalda* reiškia teisę savarankiškai tvarkytis pagal įstatymus [2, p. 681]. Terminas *savivalda* gali būti vartojamas įvairiuose moksluose, pavyzdžiui, kibernetikoje, sociologijoje ar teisėje. Bendrąja prasme *savivalda* suvokiama „kaip valdymo sistemos sugebėjimas be jokių kitų reikšmingų išorinių poveikių palaikyti ir pagerinti parametrus, pasitelkiant savo jėgas ir galimybes“ [3, p. 90].

Kibernetikoje save valdančia laikoma tokia sistema, kuri yra autonomiška išorinių veiksmų atžvilgiu [4, p. 12] ir jos veikimas mažai determinuojamas iš šalies [3, p. 90]. Ta prasme *savivalda* praktiškai sutampa su *saviereguliacijos* ir *saviorganizacijos* kategorijų turiniu.

Vertinant iš sociologijos pozicijų, *savivalda* pasireiškia per visų socialinės organizacijos narių dalyvavimą nagrinėjant, priimant ir įgyvendinant bendrus sprendimus [5, p. 62].

Šiuolaikinis teisės mokslas *savivaldą* aiškina kaip savarankišką organizacijos funkcionavimą, užtikrinamą šios organizacijos narių priimtais valdymo sprendimais ir normomis, susijusiomis su jos gyvavimu, visiems bendrų klausimų sprendimu [6, p. 5].

Tačiau toks *savivaldos* suvokimas susiformavo ne iš karto. Pirmieji šį terminą pradėjo vartoti britai. Didžiojoje Britanijoje – kai kurių *savivaldos* formų „tėvynėje“ – terminas *savarankiškas valdymas* (*selfgovernment*) buvo suprantamas kaip vidinis valstybinės valdžios organizavimo ypatumas [7]. Todėl XIX a. pradžioje šis terminas buvo pradėtas vartoti bandant Angliją apibūdinti kaip parlamentu save valdančią valstybę [8, p. 119].

Europos žemyno teisininkai terminą *savivalda* suprato kaip santykinai savarankišką valdymą, įgyvendinamą piliečiams vadovaujantis savais interesais tiesiogiai ar per jų išrinktas atstovaujamas institucijas [9]. Toks apibūdinimas leidžia *savivaldą* traktuoti dvejopai:

- plačiąja prasme: save valdančia organizacija galima laikyti bet kokią valstybę, kur valdžia yra renkama ir priklauso nuo tautos valios;
- siaurąja prasme: kaip pavyzdį galima paminėti bendruomenes, susikūrusias ir funkcionuojančias valstybės viduje. Šia prasme *savivaldos* sąvoka yra termino *vietos savivalda* sinonimas, kur ūkiniais ir kitais tam tikro administracinio ir teritorinio vieneto reikalais rūpinasi ne centrinės valdžios institucijos, o vietos gyventojai [6, p. 82].

Atkreiptinas dėmesys, jog Didžiojoje Britanijoje kartu su aptariamu terminu *vietos savivalda* egzistuoja panašios sąvokos: *vietinis valdymas* (*local government*) ir *vietinis administravimas* (*self-administration*). Prancūzijoje nėra *vietos savivalda* termino, jo vietoje vartojami terminai *municipalinė valdžia* (*pouvoir municipal*) bei *decentralizacija* (*decentralisation*), kuri suvokiama kaip „procesas, kai vietiniams gyventojų kolektyvams suteikiamos juridinio asmens teisės; gyventojai renka atstovus į vietines institucijas, o vietinėms institucijoms deleguojami platūs įgaliojimai“ [10, p. 137].

Savivaldos ir valdymo kategorijų santykis

Žodį *savivalda* nagrinėjant morfologiškai, jį reikėtų suprasti kaip sudedamąją bendresnės *valdymo* kategorijos dalį. Pripažinus *savivaldą* valdymo atmaina būtų tikslinga atlikti šių terminų analizę, išskiriant artimų (bet ne tapačių) sąvokų panašumus ir skirtumus.

Teisinėje literatūroje valdymas suprantamas kaip organizacinių sistemų funkcija, užtikrinanti jų struktūrų vientisumą ir išsaugojimą, veiklos režimo palaikymą ir plėtojimą remiantis nustatytais dėsningumais [3, p. 92]. Pats valdymas gali būti suprantamas dvejopai:

- *siaurąja prasme*: kaip didesnės, sudėtingesnės sistemos poveikis mažesnei sistemai;
- *plačiąja prasme*: kaip save valdančios sistemos vieno posistemo (valdymo subjekto) poveikis kitam posistemui (valdymo objektui), nukreipiantis jo veiklą norima linkme [4, p. 11].

Remiantis anksčiau atliktų ypatumų analize, galima pateikti keletą pagrindinių *valdymo ir savivaldos kategorijų skiriamųjų bruožų*:

1. Valdymo procese yra privalomas valdymo subjektas (valdantis sistema) ir valdymo objektas (valdoma sistema). Valdymo subjekto ir objekto santykiuose vyrauja griežta subordinacija. Skirtingai

nei valdyme, savivaldoje nėra didelio atotrūkio tarp valdymo subjekto ir valdymo objekto. Pasak E. Kūrio, valdymo objektas valdymo subjekto atžvilgiu nėra pasyvus, jo vaidmuo kur kas reikšmingesnis negu paprastas „komandų vykdymas“ ar „signalizavimas“ (pranešimas) apie jų įvykdymą. Valdymo objektas dažnai net nepriklausomai nuo valdymo subjekto valios priverčia pastarąjį pakeisti „komandos“ pobūdį ar net turinį [4, p. 11]. Valdymo sistema veikia pati save, t. y. įvyksta dviejų sistemų (valdančios ir valdomos) susiliejimas į vieną – save valdančią [11, p. 21], kur valdantys ir valdomi subjektai valdymo taisyklės bei sąlygas nustato patys be jokio tarpininkavimo, be išorinio valstybės kišimosi [12, p. 47].

2. Kitas ypatumas – valdžios pasireiškimo pobūdis. Valdymui būdingas imperatyvumas. Pagal savo paskirtį ir turinį valdingas poveikis suponuoja objekto pavaldumą subjektui. Toks pavaldumas užtikrinamas valdymo subjekto imperatyviomis komandomis valdymo objektui. Save valdančiose sistemose vyksta tam tikras visų sistemos elementų pavaldumas šios sistemos vidiniams tikslams ir poreikiams. Tokiose sistemose subordinacijos santykiai, būdingi valdymui, yra nežymūs, o tarp sistemos elementų (subjekto ir objekto) iš esmės vyrauja koordinacijos santykiai.

3. Savivalda nuo valdymo skiriasi tuo, jog savivalda savarankiškesnė pasirinkdama tikslus ir jų įgyvendinimo būdus. Pagal savo kryptingumą savivaldos tikslai gali gerokai skirtis nuo valdymo tikslų: pirmu atveju jų turinį lemia vidinės problemos, o antru – išorinės.

Tačiau procesai, įvardyti šiomis kategorijomis, turi ir panašumų. Valdymui ir savivaldai būdingas veiklos kryptingumas, t. y. tikslų, determinuojančių sistemos dėsningumų reguliavimą ir koregavimą, numatymas.

Savivalda, kaip ir valdymas, yra sistemos kategorijos. Šia prasme savivalda yra tam tikros valdymo sistemos klasės posistemis. „Sistemos – tai aibės, kurių elementai yra tarpusavyje susiję ir sudaro tam tikrą vientisą darinį“ [4, p. 10]. Išskiriamos biologinė, techninė ir socialinė valdymo sistemos. Biologinėse ar techninėse valdymo sistemose savivalda dažniausiai pasireiškia kaip savireguliacija ar saviorganizacija. Labiausiai savivalda yra išreikšta socialinio pobūdžio valdymo sistemose (visuomenėje). Socialinių sistemų savivalda suvokiama kaip socialinio valdymo rūšis ir yra aukščiausias savivaldos *lygmuo*, kuris pasireiškia sąmoninga ir kryptinga subjekto, veikiančio įvairius socialinės sistemos objektus, veikla.

Socialinė savivalda yra viena iš visuomenės gyvavimo ir vystymosi objektyvių dėsningumų. Reikėtų sutikti su V. G. Afanasjevo nuomone, jog valdymas – savybė, būdinga visuomenei nepriklausomai nuo jos išsivystymo lygio, tai visuotinė savybė, atsirandanti iš visuomenės sisteminės prigimties, dėl būtinybės žmonėms bendrauti darbo ir gyvenimo procese, keistis savo materialinės ir dvasinės veiklos produktais, užtikrinti saugią aplinką, kurioje jie gyvena [13, p. 32].

Santykis tarp vietos savivaldos ir valstybės institutų

Analizuodamas savivaldos prigimtį, kiekvienas tyrėjas neišvengiamai susiduria su amžina šio reiškinio problema, t. y. *vietos savivaldos ir valstybės institutų* supriešinimu ir pačios idėjos apie save valdančią visuomenę realumu.

Jeigu remsimės nuomone, jog pirminė žmonių teisė yra valdyti pačius save, o valstybė, kaip teigė T. Hobsas, – žmonių artefaktas – dirbtinis darinys, žmonių sukurtas savo tikslams siekti [14, p. 376–377], tai galime sutikti su teiginiu, kad „demokratinėse visuomenėse žmonės veikia individualiai ir laisvanoriškai jungdamiesi į sąjungas su kitais žmonėmis, tvarko savo reikalus be didesnės valstybės globos“ [15, p. 65–66].

Kaip pastebi A. M. Kononovas [3, p. 99], teisinėje literatūroje pateikiama ir kitų nuomonių, teigiančių, kad žmonės be valstybės pagalbos negali savarankiškai ir teisingai savęs valdyti. Valstybė šiuo atveju tampa visoje jos teritorijoje (o ne atskirose valstybės dalyse – vietos savivaldos teritorijose) gyvenančių žmonių teisių ir interesų apsaugos garantu [16, p. 74].

Valstybės ir vietos savivaldos institutų priešprieša, diskutuojant jų reikšmingumą visuomenei ir kilmės pirmumą, atsispindi *vietos savivaldos teorijose*.

Mokslininkai, gilinęsi į savivaldos esmę, skirtingai suvokia šį socialinį reiškinį. Nuomonių įvairumą lemia savivaldos kaip socialinio reiškinio dvilypumas, t. y. jos prigimtyje galima aptikti tiek valstybingumo, tiek bendruomeniškumo pradų.

Išsiaiškinti vietos savivaldos esmę buvo bandyta dar XVIII a. pabaigoje – XIX a. pradžioje. Viena iš pirmųjų teorijų, aiškinusių savivaldos prigimtį, buvo *laisvos bendruomenės teorija*. Jos kūrėjai ir pasekėjai Prancūzijos ir Belgijos teisininkai (Ture, Tokiavelis, Gerbertas, Arensas ir kt.) teigė, jog bendrijų teisė savarankiškai tvarkyti savo reikalus yra prigimtinė ir neatimama, nes bendruomenė susi-

darė anksčiau nei valstybė, todėl privalu gerbti bendruomenės savivaldos laisves. Remiantis šia teorija, bendruomenė centrinės valdžios atžvilgiu turi savarankiškumo ir nepriklausomumo teisę, be to, valstybė bendruomenės nesukuria, o tik ją pripažįsta [17, p. 236].

Tolesnė idėja apie bendruomenės teisių neliečiamumą plėtotė turėjo įtakos kitos teorijos suiformavimui. Ši teorija vadinosi *visuomenine vietos savivaldos teorija*. Ji buvo grindžiama valstybės ir bendruomenės interesų nesuderinamumu. Remiantis šia teorija, „vietos savivalda yra tokia pat nepriklausoma, organiška bendro gyvenimo forma kaip ir valstybė. Vietos savivalda ir valstybė egzistuoja greta viena kitos kaip savarankiški vienetai, gyvenimo sritys, turinčios specifinį turinį – vietinius ir nacionalinius interesus“ [18, p.121].

Visuomeninės teorijos šalininkai R. Molis, A. Vasilčikovas [19], V. Leškovas [9] ne tik apibrėžė tokios bendruomenės kaip savarankiško teisės subjekto požymius, bet ir akcentavo jos komunalinės veiklos ūkiškumo pobūdį.

Bandymai šią teoriją įgyvendinti praktikoje susidūrė su keliomis neišsprendžiamomis problemomis. Pagrindinė problema buvo ta, jog buvo neįmanoma tiksliai atskirti valstybinių reikalų nuo bendruomeninių, atriboti privačias teises funkcijas nuo viešųjų teisių visuomenės valdyme [20, p. 8–11]. Ši aplinkybė to meto mokslininkus privertė atkreipti dėmesį į *valstybinę savivaldos teoriją*. Šios teorijos pradininkais yra laikomi L. Šteinas (1757–1831) ir R. Gneistas (1816–1895). Ši teorija neišskiria kažkokių ypatingų sričių, kurias savarankiškai galėtų tvarkyti vietos bendruomenės. Visos vietinės problemos suvokiamos ir sprendžiamos kaip valstybinės. Tokiu atveju vietos savivaldos institucijos yra valstybės valdymo institucijos, įkurtos kaip save valdančios teritorinės sąjungos, įgaliotos tvarkyti valstybinius reikalus tam tikros teritorijos ribose. Šiuo atveju vietos savivalda – tai valstybinio valdymo dalis, tačiau, skirtingai nei valstybiniame valdyme, ją įgyvendina ne valstybės tarnautojai, o vietos bendruomenės, vietos gyventojai, suinteresuoti vietinio valdymo rezultatais [21, p. 166–171].

Ilgai vyravo valstybinė savivaldos teorija, apibrėžianti vietos savivaldos vietą ir vaidmenį visuomenėje. Tačiau demokratiniai procesai, įvykę Naujaisiais laikais (pavyzdžiui, policinės valstybės žlugimas), vėl padidino vietos savivaldos įtaką visuomenės gyvenimui. Tai atsispindi ir dabartinėse teorijose, numatančiose dvejopą vietos savivaldos institucijų veiklos pobūdį. Viena iš jų yra *dualizmo teorija*. Jos šalininkai teigia, kad vietos savivalda savarankiškai sprendžia vietinės reikšmės klausimus ir kartu vietiniu lygmeniu įgyvendina tam tikras valstybines funkcijas. Taigi vietos savivaldos institucijos įgyvendina valdymo funkcijas, peržengdamos vietos interesų ribas ir turi veikti kaip valstybinės administracijos instrumentas [22, p. 19].

Remiantis pateiktomis teorijomis, galima suformuluoti kompromisinį vietos savivaldos ir valstybės santykį: save valdančios teritorinės bendruomenės yra nepriklausomos nuo valstybės institutų, tačiau joms ne prieštarauja, o su jomis derina savo veiksmus, sukurdamas sudėtingą demokratinę visuomenės valdymo sistemą. Tai nereiškia, kad valstybė lieka nuošalyje nuo tokių bendruomenių veiklos teisinio reguliavimo. Priešingai, valstybė įstatymais reguliuoja, kontroliuoja tokių institucijų veiklą, teikia jiems reikiamą pagalbą. Reikėtų sutikti su P. Kavaliausko teigimu, jog iš esmės savivalda yra bendro valstybės¹ valdymo dalis, o pats valstybės valdymas yra ne kas kita, kaip nacionalinė savivalda platesniame teritoriniame kontekste [23, p. 91].

Būtina pabrėžti, jog valstybėse, kurios plėtojasi demokratijos kryptimi, vietos savivaldos institucijų veikla yra plečiama. Tačiau negalima sumenkinti ar užgožti valstybės institutų reikšmės. Valstybė, kaip pagrindinis socialinis institutas, organizuojantis, nukreipiantis, koordinuojantis ir reguliuojantis bendrą žmonių ir įvairių socialinių darinių tarpusavio veiklą, turi būti išsaugotas ir tobulinamas [24, p. 161]. Galima sutikti su E. L. Neznamovos nuomone, kad valstybinės valdžios nereikėtų nuolat priešinti vietinei valdžiai, nes jos negali egzistuoti atskirai viena nuo kitos, tuo labiau, kad jų valdžios šaltiniai yra ta pati tauta, ir todėl abi turi veikti bendrai jos interesų labui [25, p. 16].

Vis dėlto valstybinė ir teritorinės savivaldos valdžia netapačios. Pasak L. A. Velichovo [17, p. 114], teritorinę savivaldos ir valstybinę valdžią skiria:

1. *Valdžios pobūdis* (Valstybinė valdžia yra suvereni, jos sprendimai turi aukščiausią juridinę galią visiems valstybės gyventojams. Vietos savivaldos institucijų sprendimai neturi prieštarauti valstybinės valdžios sprendimams ir yra taikomi tik tam tikros teritorijos gyventojams).
2. *Skirtingos valstybinės ir vietinės valdžios kompetencijos sritys*.
3. *Savarankiški lėšų šaltiniai*.
4. *Teritoriškai apriboti rinkimai į vietos savivaldos institucijas*.

¹ Reikia pastebėti, jog savarankiška, visateisė vietos savivalda įmanoma tik demokratinėse valstybėse, o autokratinėse ar totalitarinėse valstybėse, nors vietos savivalda ten yra deklaruojama, realiai veikti ji negali.

Analizuojanč *teritorinės savivaldos valdžios santykį su valstybine valdžia*, būtų galima išskirti kai kuriuos jos *pranašumus*:

pirma, vietinius poreikius geriau išmano vietiniai gyventojai, dalyvaujantys renkant vietos savivaldos institucijas, nes jie tiesiogiai suinteresuoti, kad šios institucijos veiktų sėkmingai;

antra, vietos savivalda skatina piliečių savarankiškumą, iniciatyvą ir veda visuomenę prie aukštesnio išsivystymo lygio (pilietinės visuomenės);

trečia, vietos savivalda skatina glaudesnius ryšius tarp vietos administracijos ir gyventojų. Šalia privačių interesų atsiranda visuomeniniai. Piliečiams dalyvaujant savo reikalų valdyme, jie būna pasiuošę visuomeninį interesą vertinti ir remti kaip asmeninį;

ketvirta, vietos savivalda suteikia gyventojams galimybę arčiau susipažinti su praktiniais bendruomenės reikalais;

penkta, veikiant vietos savivaldai visuomeninis gyvenimas pasiskirsto tolygiai po visą valstybės teritoriją, o ne dirbtinai sutraukiamas į centrą;

šešta, vietos savivalda yra „mokykla“, rengianti aukščiausio valdžios lygio atstovus ir politikus.

Vietos savivalda – demokratinio valdymo išdava

Pastaruoju metu vietos savivalda, kaip vietinių gyventojų interesams atstovaujanti ir visuomeninį, politinį gyvenimą organizuojanti struktūra, užima svarbią vietą daugumos užsienio valstybių politinėse sistemose. Ji suvokiama kaip žemiausia, pilietinei visuomenei arčiausia politinės sistemos teritorinė grandis. Per ją atskiri piliečiai gali reikšti savo interesus, kontroliuoti, kaip jie įgyvendinami ir tuo pačiu daryti įtaką valstybei [26, p. 16]. Vietos savivalda yra galinga politinei sistemai priklausančių demokratinių institutų, atskirų piliečių kovos su biurokratizmu ir formalizmu valstybinio valdymo institucijose priemonė [3, p. 104].

Vadinasi, vietos savivalda yra tarpininkė tarp valstybės ir piliečių, per kurią piliečiai gali kontroliuoti, kaip valstybė gina jų interesus. Todėl ji turėtų būti stiprinama ir plečiama.

Neteisinga būtų manyti, kad savivaldos plėtra yra susijusi tik su kai kurių valstybės funkcijų perdavimu vietos savivaldos kompetencijai. Kuriant pilietinę visuomenę, laipsniškai stiprėjant savivaldai, mažėja valstybės įtaka visuomenėje, panaikinamas valstybės monopolis valdymo sprendimų priėmimo procese.

Remiantis žymaus politologo Z. Bžežinskio [27] nuomone, pagrindinis dabarties klausimas, ar žmonijos ateitis bus siejama su totalitarinės valstybės modeliu, ar pasaulis vystysis pliuralizmo, grindžiamo savivaldos principais, kryptimi. Kita vertus, nuomonę apie savivaldą, kaip idealią socialinę formą, besivystančią už laiko ar erdvės ribų, nepriklausančią nuo žmogiškojo faktoriaus, galima laikyti utopija [28, p. 261].

Savivalda nėra savitikslių. Ji reikalinga tam, kad patenkintų atskirų individų, jų grupių ir visuomenės poreikius. Prie panašios išvados priėjo ir V. V. Tabolinas [29, p. 42], teigdamas, kad savivalda turi būti plėtojama iki tol, kol gyventojų vietiniai interesai pasidarys svarbesni už valstybės interesus.

Nustatant socialinę, politinę vietos savivaldos prigimtį, būtina atkreipti dėmesį į jos *demokratiškumo raišką*. Vienas iš pirmųjų vietos savivaldos problemų tyrinėtojų A. Tokiavelis vietos savivaldos prigimtį tiesiogiai siejo su demokratija. Anot jo, municipalinės įstaigos išreiškia laisvų tautų jėgą. Tauta gali sukurti laisvą valdymo sistemą, bet be municipalinių institutų ji negali išlaikyti laisvos dvasios [30, p. 45]. Su tokia nuomone sutinka V. Ostromas. Jis tyrinėjo amerikietiško federalizmo esmę, teigė, kad „demokratija remiasi daugybe įvairių bendrių, kurios funkcionuoja kaip save valdantys kolektyvai“ [15, p. 69]. Tęsiant šią mintį reikia sutikti su R. D. Putnamu, jog iš tiesų pilietinėje bendruomenėje lygiateisių vienminčių asociacijos prisideda prie efektyvaus demokratinio valdymo [31, p. 124].

Žmonės, savanoriškai burdamiesi į kolektyvus, sudaro sau prielaidas įsitvirtinti visuomenėje [32, p. 26]. Ir atvirkščiai, gyventojų nesugebėjimas veikti kartu bendram labui arba dėl tikslo, peržengiančio tiesioginius materialius artimiausių šeimos narių interesus, lemia skurdą ir atsilikimą [33, p. 10].

Šias mintis pritaikius *vietos savivaldos sampratai*, galima teigti, kad:

- vietos savivalda yra kiekvienos demokratinės visuomenės sąlyga, atributas. Būtent vietos savivaldos lygmeniu įmanoma visiškai įgyvendinti vieną iš pagrindinių demokratijos principų: visi veiksnūs piliečiai turi lygias teises ir galimybes dalyvauti bendruomenės reikalų valdyme. Valdžia demokratinėse valstybėse turi būti kuo arčiau gyventojų, ir gyventojai turi turėti kuo platesnes teises bei galimybę įgyvendinti jas, kiek tai leidžia atstovaujamosios demokratijos forma;

- vietos savivalda yra demokratijos produktas, viena iš pripažintų tautai priklausančios valdžios įgyvendinimo formų. Šioje situacijoje vietos savivaldos plėtros lygis priklauso nuo demokratijos išsivystymo lygio visuomenėje. Kuo ji bus demokratiškesnė, tuo labiau joje bus išplėtoti savivaldos pagrindai. Būtent tokia visuomenė, kur vietos savivalda yra tarsi „žemiausias valstybinio pastato aukštas“, yra tinkamiausia ne lankytojams, o šeiminkams – piliečiams.

Išvados

1. Pirmieji vietos savivaldos apibūdinimai bei apibrėžimai, kuriuos vartojo britai XIX a. pradžioje, nedaug skiriasi nuo dabartiniu metu vartojamo termino *vietos savivalda* definicijų. Šio termino vartojimo pradžią lėmė didelis decentralizacijos lygis Didžiojoje Britanijoje.

2. Skirtingai nei valdyme, savivaldoje nėra didelio atotrūkio tarp valdymo subjekto ir valdymo objekto. Valdymo objektas dažnai net nepriklausomai nuo valdymo subjekto valios priverčia pastarąjį pakeisti „komandos“ pobūdį ar net turinį. Savivaldančiose sistemose subordinacijos santykiai, būdingi valdymui, yra nežymūs, o tarp sistemos elementų (subjekto ir objekto) iš esmės vyrauja koordinacijos santykiai. Savivalda nuo valdymo skiriasi tuo, jog savivalda gali laisviau pasirinkti tikslus ir jų įgyvendinimo būdus.

3. Savivaldantys socialiniai vienetai (teritorinės bendruomenės) yra tam tikra prasme nepriklausomi nuo valstybinių institutų, tačiau jiems ne prieštarauja, o derina savo veiksmus su jais, sukurdami sudėtingą demokratinę visuomenės valdymo sistemą. Valstybines valdžios nereikėtų nuolat priešinti vietinei valdžiai, nes jos negali egzistuoti atskirai viena nuo kitos, tuo labiau, kad jų valdžios šaltinis yra ta pati tauta, ir todėl abi turi veikti bendrai jos interesų labui.

4. Vietos savivalda yra kiekvienos demokratinės visuomenės sąlyga, atributas. Būtent vietos savivaldos lygmeniu įmanoma visiškai įgyvendinti vieną iš pagrindinių demokratijos principų: visi veiksniūs piliečiai turi lygias teises ir galimybes dalyvauti bendruomenės reikalų valdyme.

Ji yra demokratijos produktas, viena iš pripažintų, tautai priklausančios valdžios įgyvendinimo formų. Kuo visuomenė demokratiškesnė, tuo labiau joje išplėtoti savivaldos pagrindai.



LITERATŪRA

1. **Leonas P.** Lietuvos savivaldybės. – Kaunas, 1991.
2. **Dabartinės** lietuvių kalbos žodynas. – Vilnius, 2000.
3. **Кононов А. М.** Теоретические основы организации муниципальных органов охраны общественного порядка в Российской Федерации. – Москва, 2000.
4. **Kūris E.** Savivalda, demokratija, teisė. – Vilnius, 1990.
5. **Пригожин А. И.** Социология организации. – Москва, 1980.
6. **Графский В. Г., Ефремова Н. Н., Карпец В. И. и др.** Институты самоуправления: историко-правовое исследование. – Москва, 1995.
7. **Reith-Lucas B.** The Unreformed Local Government System. – London, 1980.
8. **N. Chester.** The English Administrative System, 1780-1870. – Oxford, 1981.
9. **Лешков В. Г.** О праве самостоятельности как основе для самоуправления. – Москва, 1871.
10. **Бондарь Н. С., Авсеенко В. И., Бочаров С. Н. и др.** Муниципальное право Российской Федерации. – Москва, 2002.
11. **Тихомиров Ю. А.** Диалектика управления и самоуправления // Вопросы философии. 1983. № 8.
12. **Уваров А. А.** Об особенностях местного самоуправления в системе политической власти России // Государственная и муниципальная служба. 2001. № 1.
13. **Афанасьев В. Г.** Научное управление обществом. – Москва, 1973.
14. **Гобс Т.** Избранные произведения. – Москва, 1964. Т. 2.
15. **Остром В.** Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляемое общество: Пер. с англ. / Предисл. А. Оболонского. – Москва, 1993.
16. **Toonen T. A. J.** Change in Continuity: Local Government and Urban Affairs in Netherlands, 1991.
17. **Велихов Л. А.** Основы городского хозяйства. – Москва, 1928.
18. **Гессен В. М.** Вопросы местного управления. – Москва, 1904.
19. **Васильчиков А. И.** О самоуправлении: Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений. – Санкт-Петербург, 1871.
20. **Гронский П. П.** Децентрализация и самоуправление. – Москва, 1917.
21. **Матвеев В. Ф.** Теория самоуправления в современной науке // Вестник права. 1905. № 1.
22. **Кошевичев М.** Муниципальное право. – Москва, 2002.

23. **Kavaliauskas P.** Vietos savivalda ir valstybės teritorinis valdymas: mistifikacija bei realijos. Modernios savivaldos sukūrimas ir raida Baltijos šalyse // Mokslinės konferencijos medžiaga. – Šiauliai, 1998 m. lapkričio 26–27 d.
24. **Атманчук Г. В., Беляев А. А.** Общая теория управления. – Москва, 1994.
25. **Незнамова Е. Л.** К вопросу о сущности местного самоуправления // Государственная и муниципальная служба. 2002. № 1.
26. **Pateman C.** Participation and Democratic Theory. – Cambridge, 1970.
27. **Brzezinsky Z.** Article // Washington Post. 1982. Aug. 31.
28. **Miric I.** Sistem I kriza. – Zagreb, 1980.
29. **Таболин В. В.** Право муниципального управления. – Москва, 1997.
30. **Токвиль А.** Демократия в Америке. – Москва, 1992.
31. **Putnam R. D.** Kad demokratija veiktų: pilietinės tradicijos šiuolaikinėje Italijoje. – Vilnius, 2001.
32. **Белоцерковский В.** Самоуправление – будущее человечество или утопия? – Москва, 1992.
33. **Edward C. Banfield.** The Moral Basis of a Backward Society. – Chicago, 1958.



The Nature and the Social Mission of Local Government in the Society

Dr. Andrejus Novikovas
Mykolas Romeris University

Keywords: *self-government, local government, management, the institute of state, democracy.*

SUMMARY

The objective of the article is to clarify the nature and the social mission of local government in the society. The article formulates several goals:

- to reveal the nature of term “self-government”;*
- to describe the relationship among the cognate categories “self-government” and “management”;*
- to identify the correlation among the concepts “local government” and “state government”;*
- to analyse the influence of democratic ideas to local government.*

In the first chapter, the author emphasizes, that the term “self-government” is universal and could be used in a lot of sciences such as cybernetic, sociology, management, law and etc. The nature of category “self-government” and its tentative definitions are analysed in the article.

The second chapter of the article calls for the discussion about cognate categories – “self-government” and “management”. The term “management” is described in broad sense, underlining the difference and the analogy of categories “self-government” and “management”.

The third chapter identifies the correlation among the “local government” and “state government” institutions, analysing the contraposition and the difference of those meanings, describing the supremacy of local government over the state government.

In the fourth part of the article the author analyzes the democracy aspect of local government and maintains that ideas of democracy determine the development of progressive local government.

After the analyses of the chosen topic several conclusions have been drawn.

1. Tentative definitions of self-government that appeared at the beginning of XIX century are similar in content to the current self-government definitions. The expanded decentralization level in Great Britain determined the birth of this term.

2. As distinct from management, in self-government process the distance between management subject and management object is not great. Usually the management object is independent of the will of management subject and, what is more important, it can change the content of commands.

The relations of subordination among the management subject and management object in self-government are tenuous, they are based on coordination level.

The organization based on principals of self-government is more independent to choose the objective and the ways of activities and they are different organizations that are based on management principals.

3. The local government is independent and self-sufficient from state government, not to conflict with its institutions, but coordinate local and state interest in municipality through the sophisticated structure and democratic management system of society.

4. The local government is the attribute of each democratic society, it is the product of democracy as well as the form of governance belonging to the municipality communities.